



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE DIREITO – FD

SÉRGIO GARCIA VIRIATO

**ENTRE A COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E A POSSIBILIDADE DE
REFORMA JUDICIAL DE DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL**

Brasília
2020



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE DIREITO – FD

SÉRGIO GARCIA VIRIATO

**ENTRE A COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E A POSSIBILIDADE DE
REFORMA JUDICIAL DE DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à disciplina Redação de
Monografia (FF-188441), do Curso de
Graduação em Direito, na Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Corrêa Burini.

Brasília
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ve Viriato, Sérgio Garcia
 ENTRE A COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E A POSSIBILIDADE
DE REFORMA JUDICIAL DE DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL / Sérgio Garcia Viriato; orientador Bruno Corrêa
Burini. -- Brasília, 2020.
 50 p.

 Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de
Brasília, 2020.

 1. Coisa Julgada. 2. Inafastabilidade do Controle
Jurisdicional. 3. Poder Judiciário. 4. Administração
Pública. 5. Revisibilidade de Decisões Administrativas. I.
Burini, Bruno Corrêa, orient. II. Título.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

VIRIATO, Sérgio Garcia. **Entre a coisa julgada administrativa e a possibilidade de reforma judicial de decisões da Administração Pública no Brasil**. Monografia de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 50f., 2020.

SÉRGIO GARCIA VIRIATO

**ENTRE A COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E A POSSIBILIDADE DE
REFORMA JUDICIAL DE DECISÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à disciplina Redação de
Monografia (FDD-188441), do Curso de
Graduação em Direito, na Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Aprovada em: ____ de dezembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor Bruno Corrêa Burini
(Orientador – Presidente)

Prof. Mestre Artur Cardoso Carvalho Santana
(Membro – Examinador)

Prof. Mestre Giovani Trindade Castanheira
Fagg Menicucci
(Membro – Examinador)

*Às memórias de Osmar Pereira de
Barros e Anita Garcia Fernandes*

AGRADECIMENTOS

Dizem que nossas vitórias só fazem sentido quando compartilhadas com aqueles que vibram, torcem e, por muitas vezes, até sofrem um pouco conosco em nossas batalhas, que, no fim, se tornarão conquistas. Nesse sentido, não poderia deixar de agradecer àqueles que foram fundamentais durante toda a trajetória que culminou na conclusão desta graduação.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, que nunca pouparam esforços para investir em minha educação. Márcia, mulher íntegra, guerreira e de um coração gigante, com você aprendi a batalhar e persistir nos meus sonhos, desde pequeno você enfrentou comigo minhas “lutas” diárias, ensinando, com muito amor e dedicação, que jamais devemos desistir daquilo que acreditamos, sempre companheira e confidente de todos os momentos de minha vida, agradeço pela paciência, por ser a minha base e por me permitir sonhar. Sérgio, homem sério e inteligente, de você herdei a paixão por usar ternos e o gosto pelo Direito, com seu jeito único, aprendi ricos ensinamentos que levo comigo no meu dia-a-dia, obrigado por ser exatamente quem você é e obrigado por ser o meu pai. A vocês, com quem tanto aprendi e ainda tenho tanto a aprender, agradeço pelos valores que carregarei para sempre comigo. Essa conquista só foi possível graças a vocês.

Em seguida, agradeço à família, que me acompanha em cada passo, com bastante entusiasmo e afeto. Saibam que vocês, minha “torcida organizada”, muitas vezes enaltecem minhas conquistas até mais do que eu mesmo, no entanto, acabam se esquecendo que, muito disso, devo a vocês, que sempre estiveram comigo, desde o meu nascimento, até esse momento. Portanto, obrigado queridos tios e primos e, especialmente, obrigado aos meus padrinhos, Luciana e Nilton, pelo amor e pelo carinho de um filho, e também à Alessandra e Hudson, nada disso seria possível sem o apoio de todos vocês.

Agradeço também aos meus avós, cujo cuidado nunca me faltaram. A atenção, a doçura e a ternura de vocês fez com que eu, mesmo nos momentos mais nebulosos, conseguisse permanecer ileso, pois sabia que comigo tinha uma fortaleza, que é o amor de vocês. José e Ilza, obrigado com todo o meu amor. Sonia, a melhor pessoa que já conheci, sinto da senhora o maior amor do mundo e é com ele que norteio

minha vida, seu sorriso largo e olhar tranquilo, servem de guia em minha caminhada. E, em particular, Osmar, infelizmente o senhor não está comigo neste momento, sua partida coincidiu com o início da minha graduação, mas saiba, onde estiver, que seu amor pelo Direito, foi meu combustível para nunca desistir, ao senhor, um muito obrigado, do seu neto mais velho, que realiza agora o seu sonho.

Aos amigos, agradeço por dividirem comigo os mais belos momentos. Vocês, companheiros de todas as horas, sempre partilharam, desde a escola, as etapas que me permitiram chegar aqui. Obrigado por serem refúgio e conforto, sempre com muita franqueza e empatia. Obrigado por terem sido mais que um ombro e mais que um abrigo de consolação. Obrigado por serem essa zona de completa felicidade. Portanto, sobretudo, agradeço aos “de sempre”: meu melhor amigo e irmão Victor A, Luiz Eduardo, Jonas e Gabriel. Obrigado também àqueles que a Universidade de Brasília me deu, assim, agradeço a: Andrey, Gabriel B., Robson, Cleber e João Pedro.

À Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, agradeço por ter me proporcionado momentos ímpares e por ter conhecido pessoas brilhantes e nobres colegas. A estes, companheiros de curso, agradeço pela jornada da graduação, que aqui se encerra. Obrigado, principalmente, ao brilhante Guilherme Fonseca, pela parceria nos tempos de estágio, pelo companheirismo de baia, pela revisão deste texto e pela amizade inesperada. Não poderia deixar de também agradecer a Victor Medeiros, sou especialmente grato à FD/UnB por ter me permitido te conhecer. Obrigado por acreditar em mim e pelas palavras de apoio. O ciclo da graduação aqui se encerra, mas o elo que criamos permanecerá íntegro, capaz de tornar, no futuro, realidade, tudo aquilo que planejamos. Assim, muito obrigado, a você, meu amigo e futuro sócio!

Ao meu orientador e amigo, professor Bruno Corrêa Burini, agradeço pela cuidadosa atenção, pela revisão deste trabalho, pelos conselhos e comentários e também pelos diversos ensinamentos. Tive o prazer de ser seu aluno, seu estagiário e agora, seu orientando. Saiba que todos esses passos foram distintos, no entanto, igualmente prazerosos. Você foi aquele que acendeu, em mim, a chama da advocacia. Sua valiosa capacidade de ensinar, seja na sala de aula, no escritório e ou na vida em si, será sempre guardada com muito esmero. Sei que o caminho é longo, árduo e trabalhoso, mas finalizo essa etapa com a sensação de dever cumprido e muito disso

devo a você. Obrigado pela construção da minha maturidade acadêmico-profissional, por este trabalho e por ser um verdadeiro orientador.

Aos professores da Faculdade de Direito, agradeço pelas valiosas lições, por saberem transmitir a seus alunos o amor pela academia e a sede pelo saber, enfim, agradeço por terem me ensinado tanto. Assim, obrigado especialmente a José Geraldo de Souza Junior, meu primeiro professor na FD/UnB e ao genial professor André Macedo de Oliveira, com o qual descobri a paixão pelo Direito Processual Civil, a vocês e a todos os outros a minha profunda admiração e a honra de ter sido seu aluno.

À Universidade de Brasília, agradeço por todos esses anos. Querida UnB, isso não é uma despedida, mas apenas um até logo.

À Caroline, pelo apoio e companheirismo incansável durante toda a redação desse trabalho, pela paciência e ajuda nas horas de estudo. Obrigado por ser esse amor com quem compartilho minhas alegrias, felicidades e sonhos. Ainda tenho tanto a conquistar, mas sinto que ao seu lado será mais fácil.

Agradeço ainda ao IPEA, pelo projeto de pesquisa realizado lá em 2018 que me despertou o interesse pelo instigante tema objeto de reflexão deste texto. Assim, agradeço a Nilo Saccaro por ter me permitido participar daquele projeto.

Também agradeço aos ilustres professores Artur Santana e Giovani Menicucci pelo aceite para composição e participação da banca de avaliação desse trabalho, fico feliz por ser avaliado por vocês.

Ao ano de 2020, por tanto ter me ensinado. Pelas reflexões e, o mais importante, por me mostrar que, independente de qualquer planejamento, nem tudo está sob nosso controle.

Por fim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, de alguma forma, contribuíram à conclusão deste trabalho e desta graduação.

E por tudo isso, e certo de que a alegria desse momento só é completa, pois partilhada com todos vocês, o meu muitíssimo obrigado!

*“It is our choices, [...], that show what
we truly are, far more than our
abilities.*

(São nossas escolhas, [...], que
revelam o que realmente somos,
muito do que as nossas qualidades)

RESUMO

O presente trabalho se propõe a examinar os critérios utilizados pelo Poder Judiciário para a apreciação de matéria já discutida em esfera administrativa e a possibilidade de sua consequente revisão. Para tal, será feita uma análise do conceito de coisa julgada e da aplicação deste instituto processual no ordenamento jurídico brasileiro, com o intuito de observar se esse poderia ser empregado no âmbito do Direito Administrativo e consequentemente ao processo administrativo, analisando, primeiramente, como a doutrina atual entende tal fenômeno; para depois operacionalizá-lo ante ao contexto do sistema jurisdicional adotado no país, em consequência ao princípio da inafastabilidade do controle judicial. Isso, por meio do estudo do poder de reapreciação de matéria discutida administrativamente e das causas apontadas pela doutrina como razão para a ocorrência de eventual revisibilidade. Outrossim, serão brevemente apontados possíveis impactos gerados pela inexistência de critérios específicos e/ou precedentes balizadores do exercício do controle jurisdicional aplicados à Administração Pública.

Palavras-chave: coisa julgada administrativa; inafastabilidade do controle jurisdicional; Poder Judiciário; revisibilidade de decisões administrativas.

ABSTRACT

The present work proposes to examine the criteria utilized by the judiciary power for the appreciation of the matter already discussed in the administrative state section and the possibility of consequently reforming this decision. For this to be achieved, an analysis of the concept of res judicata and the application of this procedural institute in the brazilian legal system will be performed, with the intention of observing if this could be applied in the Administrative Law and consequently to the administrative process, analyzing how the current doctrine understands this phenomenon; for it to be operationalized afterwards in the context of the judicial system adopted in the country, in face of the judicial review of the administrative acts. This will be done through the study of the power that allows the courts to review administrative acts, appreciating the matter discussed administratively and of the causes appointed by the doctrine as the reasons of the occurrence of the eventual reversibility of the decision. Likewise, possible impacts generated by the nonexistence of specific criteria and/or judicial precedents capable of marking the judicial review of the Public Administration will be briefly discussed.

Key-words: administrative res judicata; judicial review; judiciary power; administrative acts review.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – A “COISA JULGADA ADMINISTRATIVA”	
1.1. Coisa julgada administrativa <i>versus</i> coisa julgada judicial.....	16
1.1.1. Coisa julgada judicial: breve análise.....	18
1.1.2. Coisa julgada administrativa: (in)existência, possíveis aplicações e limites.....	20
1.2. Coisa julgada ou mera preclusão?.....	24
1.3. A inafastabilidade do poder jurisdicional: a apreciação da decisão administrativa e a possibilidade de sua revisão.....	26
CAPÍTULO 2 – O PODER JUDICIÁRIO E SEU PODER DE REAPRECIAÇÃO DE MATÉRIA DISCUTIDA ADMINISTRATIVAMENTE: O DENOMINADO CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	
2.1. O controle judicial da Administração Pública e os critérios jurídicos para reapreciação da decisão administrativa pelo Poder Judiciário.....	29
2.1.1. Juízo de legalidade: o poder judiciário e a ascendência sobre a Administração Pública.....	30
2.1.2. Juízo de discricionariedade: controle jurisdicional apenas quando há ilegalidade?.....	33
2.2. Causas da revisibilidade: proteção aos administrados ou interesses ligados ao binômio conveniência e oportunidade?.....	35
2.3. O impacto da incerteza gerada pela falta de regra para atuação do judiciário na esfera administrativa: a falta de precedentes e critérios específicos.....	38
2.4. A falsa alegação de que a jurisprudência é capaz de criar um padrão decisório a ser seguido pelos órgãos administrativos: breve análise da judicialização de demandas previdenciárias, o caso do INSS.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48
LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS.....	50

INTRODUÇÃO

O direito processual¹ é o mecanismo apto a instrumentalizar todo o direito material, sendo este o meio o qual se utiliza para se aplicar a lei ao caso concreto². Em razão disso, muitos de seus elementos são emprestados a outras áreas jurídicas, não sendo diferente no que tange ao Direito Administrativo.

Contudo, tendo em vista a existência, nessa vertente do Direito Público, de um instrumento processual próprio³, qual seja o processo administrativo, os princípios processuais a ele transpostos devem ser observados com maior atenção, haja vista que, apesar de iguais em certos aspectos, principalmente se considerada a capacidade de dar solução a dada situação problema, ou determinada controvérsia, são maiores suas diferenças e especificidades.

Assim, reconhecendo-se a importância do direito processual e seu relevante papel à execução do direito material, faz-se necessário perceber que não basta apenas aplicá-lo como forma e modo de se proceder, sob pena de se estar, em verdade, desvirtuando noções e fundamentos que lhes são particulares, estes apenas transmitidos às demais esferas jurídicas.

Dessa forma, e compreendendo que muitos dos princípios utilizados no processo administrativo são, a rigor, princípios processuais, cedidos ao Direito Administrativo para o exercício da função administrativa pelo Estado, destaca-se, dentre esses, o instituto processual da coisa julgada, o qual servirá, neste trabalho, de igual modo que no ordenamento jurídico brasileiro, como ponte entre essas áreas

¹ Parte-se do conceito de Direito Processual conforme versam Antônio Carlos Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco: “*chama-se direito processual o complexo de normas e princípios que regem tal método de trabalho, ou seja, o exercício conjugado da jurisdição, pelo Estado-Juiz, da ação pelo demandante e da defesa pelo demandado.*”. In: CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 29ª ed. São Paulo, Malheiros, 2013. p.41. Ver também: DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil - Introdução ao Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento**. 15ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2013, p.46

² *Ibidem.*, p.25

³ Adota-se a noção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro de que, tanto na esfera judicial, quanto na administrativa, o processo “*constitui instrumento, forma, modo de proceder.*” In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Princípios do processo judicial no processo administrativo**. São Paulo: Consultor Jurídico, 2015.

do direito.

Isso porque, não há como buscar observar a existência ou não de coisa julgada no âmbito do Direito Administrativo, sem ser necessário se fazer referência a tão caro princípio do direito processual, tal qual o princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional⁴. Porquanto, conforme entendido pela doutrina e será à frente indicado, reside nesse o ponto central da razão de (in)existência do fenômeno da coisa julgada em sede de decisões proferidas administrativamente, ou em outros termos, de (im)possibilidade da Administração Pública dar às decisões, proferidas por algum de seus órgãos, caráter definitivo e absoluto, tais quais detém as decisões judiciais.

Tendo em consideração que, em um sistema uno de jurisdição, modelo de sistema jurisdicional adotado no Brasil, a autoridade privativa de dar fim definitivo às controvérsias de direito é entregue ao Estado-Juiz, podendo este sempre avaliar, ou ainda reapreciar, o que já restou decidido administrativamente. Uma vez que, mesmo em processo administrativo ao qual decisão tenha sido proferida em última instância recursal, a doutrina, como será detalhado posteriormente, entende que a controvérsia encerrou-se, tão somente, perante à esfera administrativa, produzindo, assim, seus efeitos apenas em face à própria Administração Pública.

A valer, como se dispõe o ordenamento jurídico brasileiro, o Poder Judiciário será a todo momento capaz de rever decisões proferidas em sede de processos administrativos. Posto que, em um sistema uno de jurisdição, o poder de conferir última palavra às controvérsias, será sempre dado àquele que exerce, de fato, a função jurisdicional, isto é, o próprio Estado-Juiz.

Ante tal perspectiva, faz-se *mister* analisar, portanto, como o princípio da *res judicata* se manifesta no processo administrativo. Visto que, em que pese possa não ser possível verificá-lo em sua totalidade, há de se apurar se este princípio se manifestaria ainda que de maneira limitada.

Deste modo, o presente trabalho se propõe, a partir da decorrência da possibilidade de reforma pelo Poder Judiciário de decisões proferidas em âmbito

⁴ Constituição Federal Brasileira (CFB/88). Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. / Código de Processo Civil (CPC/15). Art. 3º - Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

administrativo, passando desde o conceito de coisa julgada no direito brasileiro, do modelo de sistema jurisdicional adotado no país e de alguns dos princípios constitucionais que regem o direito processual pátrio, a analisar os possíveis impactos gerados ao atual arranjo legal da jurisdição, ante a simples existência da hipótese dessa eventual revisibilidade, organizando-se, para tanto, da maneira a seguir descrita.

No capítulo inicial, após preliminar exposição acerca do conceito de *res judicata*, será abordado, de maneira introdutória a diferença entre este fenômeno processual em âmbito administrativo e judicial - a coisa julgada administrativa e a coisa julgada judicial -, por meio de uma breve análise, em si, do instituto da coisa julgada, tal e qual como este é entendido pela doutrina de Direito Administrativo, especialmente a brasileira. Além disso, parte-se, posteriormente, à reflexão se a denominada coisa julgada administrativa, em decorrência de sua (in)existência, efetivamente, não seria, na realidade, mera preclusão; analisando, assim, o modelo de sistema jurisdicional brasileiro, bem como o princípio da inafastabilidade da jurisdição, que rege o direito processual pátrio.

Ultrapassados tais apontamentos de ordens conceitual e principiológica, no capítulo seguinte, traça-se um paralelo entre a atuação do Poder Judiciário, a existência de critérios e os limites inerentes ao exercício do controle judicial para, ao final, examinar-se, de maneira crítica, como a possibilidade de reforma judicial de decisões administrativas pode gerar impactos de ordens organizacional e econômica na estrutura do Estado brasileiro, que atentem contra a própria ordem constitucional vigente, regida pela separação dos poderes, e seus princípios, tal qual o da segurança jurídica. Implicando no surgimento de incertezas quanto a sua atuação que, em tese, deveria ser regida, tão somente, pelo princípio da legalidade, sendo preservado o princípio da discricionariedade da Administração Pública.

Para os fins dessa análise, em relação à metodologia, utilizar-se-á como base a doutrina clássica do Direito Administrativo e do Direito Processual Civil brasileiro, com fundamento nos princípios que regem o ordenamento jurídico pátrio, bem como em recentes entendimentos jurisprudenciais, mediante vasta revisão bibliográfica, observando os dispositivos legais, julgados e estudos técnicos pertinentes ao tema proposto.

CAPÍTULO 1 – A “COISA JULGADA ADMINISTRATIVA”

1.1. Coisa julgada administrativa *versus* coisa julgada judicial

Antes de adentrar nas controvérsias, problemas e eventuais impactos ocasionados em razão da discrepância de entendimentos relativos à possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário de matéria já discutida administrativamente, essencial é compreender, ante à concepção da inexistência no ordenamento jurídico brasileiro do fenômeno da coisa julgada em âmbito administrativo, a razão pela qual a função jurisdicional do Estado exerce influência sob a função administrativa.

Para tanto, faz-se necessária breve discussão eminentemente conceitual, sem se debruçar no estudo do contexto histórico do surgimento do instituto jurídico da coisa julgada⁵, mas, tão somente, de sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro, para fins de verificar sua possível presença no âmbito das decisões proferidas em sede de processos administrativos, ainda que de forma não definitiva. Neste sentido, inicialmente, destaca-se como o fenômeno da coisa julgada é compreendido pela legislação pátria.

Nos termos do Decreto-Lei n. 4.657/42, a nomeada Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, em seu artigo 6º, § 3º, “*chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso*”⁶.

Em concordância, a Constituição Federal, no artigo 5º, o qual versa acerca dos direitos e garantias fundamentais, em seu inciso XXXVI, desenvolve que; “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”⁷.

⁵ Neste trabalho, quando falado em coisa julgada, adotar-se à teoria liebmaniana, na qual estabelece coisa julgada como qualidade que confirma os efeitos da decisão, lhes entregando autoridade e consequentemente imutabilidade e indiscutibilidade, em suas próprias palavras: “*a autoridade da coisa julgada não é efeito ou um efeito da sentença, mas uma qualidade, um modo de ser e de manifestar-se dos seus efeitos, quaisquer que sejam, vários e diversos, consoante às diferentes categorias das sentenças.*”. In: LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia ed. autorità della sentenza - ed altri scritti sulla cosa giudicata**. Trad. *Eficácia e autoridade da sentença*. Traduzido por Alfredo Buzaid e Benvindo Aires; Tradução dos textos posteriores à edição de 1945 e notas relativas ao direito brasileiro vigente, Ada Pellegrini Grinover. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p.6.

⁶ Decreto-Lei n. 4.657/42. **LINDB**. Art. 6º, §3º - Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957).

⁷ **CFB/88**. Art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa

Já o atual Código de Processo Civil, assim a dispõe: “*denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso*”⁸

Daí, de pronto, surge uma reflexão: há como se falar na existência de coisa julgada em decisões proferidas na esfera administrativa, ou, de fato, como propõe a legislação, o sentido de se fazer coisa julgada entre as partes aplica-se exclusivamente às decisões judiciais?

Melhor dizendo, seria esse atributo capaz de ser observado apenas no exercício da função jurisdicional? Para mais, a resolução do litígio em esfera administrativa e o consequente trânsito em julgado do processo administrativo, impossibilitariam, pelo Poder Judiciário, a revisão da decisão proferida?

Na doutrina, muito se discorreu acerca do conceito de coisa julgada e sua presença na esfera administrativa, contudo, esta tem se posicionado de maneira uníssona no sentido de que, se existe coisa julgada no âmbito do Direito Administrativo, certamente essa não apresenta o mesmo sentido que no Poder Judiciário.

Dessa forma, adentrando ao entendimento doutrinário, traz-se, inicialmente, Maria Sylvia Zanella Di Pietro que leciona que no âmbito administrativo o conceito de *res judicata* significaria não mais que a decisão proferida pelos órgãos administrativos tornou-se irrevogável pela própria Administração⁹, em nada obstando, assim, sua consequente (re)apreciação pelo Poder Judiciário.

Em mesmo sentido, Hely Lopes de Meirelles, afirma que a “coisa julgada administrativa” não abrange a mesma extensão da coisa julgada judicial, porquanto é relativa à respectiva decisão administrativa e ato da própria Administração, incapaz, dessa maneira, de ser igualada ao fenômeno judicial, dado que a decisão administrativa não possui a mesma força conclusiva que o ato jurisdicional do Poder

julgada;

⁸ **CPC, art. 502** – Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.1644.

Judiciário¹⁰. Nesta esteira, Odete Medauar ratifica ser típico da função jurisdicional, o caráter imutável da coisa julgada.¹¹

1.1.1. Coisa julgada judicial: breve análise

Deste modo, quanto à citada coisa julgada judicial, cabe aqui curto exame deste instituto em matéria processual, tendo em vista que, como acompanhado *supra*, por diversas vezes, a própria doutrina administrativa se utiliza dos conceitos advindos do Direito Processual Civil, traçando um paralelo com o Direito Administrativo, para fundamentar, em suma, justamente, as razões pelas quais qualificam a coisa julgada administrativa e a coisa julgada judicial, descoincidentes.

No que tange ao ato judicial, dotada de definitividade, a coisa julgada figura como instrumento estabilizador do processo¹² quanto ao que restou decidido na sentença, prestando-se como mecanismo apto à, não só garantir o efeito imutável da decisão, mas também cessar, de forma inapelável e indiscutível, o litígio que estava em questão. Evitando, assim, que esse volte a ser discutido em juízo, o que, além de ensejar na prorrogação do lapso temporal da prestação jurisdicional a período maior do que o necessário, iria de encontro à busca da pacificação do conflito e ao fim definitivo da demanda, características atinentes à própria instrumentalidade do processo.

Conforme entende Cândido Rangel Dinamarco, a coisa julgada, além de ser *“atributo que qualifica, potencializa a eficácia que a sentença naturalmente, produz, segundo a qual sua própria essência de ato estatal”*¹³, como traz Liebman, serve como elemento de operacionalização do escopo social do processo, vez que integra os competentes de equilíbrio da controvérsia, *“uma vez que a definitiva pacificação não*

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.557.

¹¹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.40.

¹² Neste sentido, cita-se José Henrique Mouta Araújo, o qual indica que os limites objetivos da coisa julgada *“imunizam e estabilizam a questão a questão principal expressamente decidida”*. ARAÚJO, José Henrique Mouta. **A estabilização das decisões judiciais decorrente da preclusão e da coisa julgada no novo CPC: reflexões necessárias**. In: DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo (Coord.). Coisa julgada e outras estabilidades processuais. 1ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2018, p. 75.

¹³ LIEBMAN. *op.cit.*, p.49.

*se obtém enquanto não conseguida a imunização das decisões judiciais*¹⁴, guardando-se, assim, intimamente relação com a certeza jurídica. Isso porque, atribuída a coisa julgada à decisão, confia-se que esta não mais poderá ser alterada.

Assim, delimitando o fim da controvérsia, impede que esta se arraste de maneira infundável, ante à insatisfação das partes que estão impedidas de trazerem novamente à tona questão outrora versada, certos de que, após o trânsito em julgado, a decisão produzirá seus efeitos e não poderá mais ser alterada. Ainda sob a ótica de Dinamarco, permite-se, assim, entregar dois importantes aspectos ao ordenamento jurídico, quais sejam: “*a manutenção da paz social e da garantia da segurança jurídica*”¹⁵.

Doutrinariamente, essa imutabilidade apresenta-se em duas formas distintas, as quais, aplicadas ao sentido de coisa julgada, são capazes de criar as denominadas: coisa julgada material e coisa julgada formal. Faz-se *mister*, nesta acepção, compreender suas diferenças, pois fundamenta-se exatamente nessa distinção o entendimento acerca da diferença da ocorrência do fenômeno da coisa julgada nas esferas administrativa e judicial.

Nesta perspectiva, destaca-se que, quando da imutabilidade, considera-se que a sentença não é capaz de produzir efeitos além dos intrínsecos ao próprio processo em que foi proferida, estando, assim, restringida aquele ato, tem-se a coisa julgada formal. Já de modo diferente ocorre a coisa julgada material, vez que, da imutabilidade da decisão, faz-se possível não só pôr fim ao litígio, atribuindo efeitos dentro do próprio processo, mas também à controvérsia como um todo, solucionando definitivamente a questão jurídica discutida, fazendo, assim, lei entre as partes (art. 503, *caput*, CPC¹⁶).

Para Dinamarco¹⁷:

“A distinção entre coisa julgada material e formal consiste, portanto, em que: a) a primeira é a imunidade dos efeitos da sentença, que os acompanha na vida das pessoas ainda depois de extinto o processo, impedindo qualquer ato estatal, processual ou não, que venha a negá-los; enquanto que b) a coisa

¹⁴DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.197.

¹⁵DINAMARCO. *op.cit.*, p.183.

¹⁶ **CPC, art. 503** - A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida.

¹⁷DINAMARCO, Cândido Rangel. **Relativizar a coisa julgada material**. p. 30. In: **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. n. 55/56. São Paulo: Centro de Estudos, 2001.

ulgada formal é fenômeno interno ao processo e refere-se à sentença como ato processual, imunizada contra qualquer substituição por outra” (DINAMARCO, 2001, p.30).

Por esse ângulo, quando se fala na capacidade de encerrar, por completo, a análise do caso concreto em questão, atribuindo-se, deste modo, não só a irrecorribilidade, mas também imutabilidade à questão, assim como traz Liebman, estar-se-á, necessariamente, falando em coisa julgada material.

Posto este breve entendimento acerca da coisa julgada em seu sentido à luz do direito processual, retomar-se-á o pensamento acerca da (in)existência de coisa julgada em esfera administrativa.

1.1.2. Coisa julgada administrativa: (in)existência, possíveis aplicações e limites

Considerando que, tanto no exercício da administração ativa, quanto no desempenho da função jurisdicional, o que, verdadeiramente, ocorre é, nada mais que, a aplicação da lei vigente a determinado caso concreto; por que então a existência de diferença de aplicação do instituto da coisa julgada ao Direito Administrativo? Para tal reflexão, buscar-se-á, primeiramente, analisar o modelo de sistema jurisdicional brasileiro, sem pretensão de esgotar a complexidade do assunto, tão menos, abarcar o pano de fundo de sua aplicação no direito pátrio.

O ordenamento jurídico brasileiro, adota o denominado sistema uno de jurisdição ou sistema jurisdicional unificado, ou isto é, conforme dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXV - princípio da unidade de jurisdição – atribuí-se apenas ao Poder Judiciário a função e o exercício jurisdicionais, em outras palavras, é apenas o Estado-Juiz que, em sua decisão, pode produzir o intitulado ato jurisdicional¹⁸.

Por essa razão, Meirelles explica que, embora seja o ato jurisdicional: “*todo aquele que contém decisão sobre matéria controvertida*”, o ato administrativo, apesar

¹⁸Para Antonio do Passo Cabral, “há muitas diferenças entre os atos jurisdicionais e os atos administrativos do Estado, diversidade que não permitiriam a aplicação da res iudicata aos atos administrativos”, CABRAL, Antonio do Passo. **As estabilidades processuais como categoria incorporada ao sistema do CPC.** In: DIDIER JR; CABRAL. *op.cit.*, p.29.

de decisório, não põe fim à discussão, dado que não impede a sua reapreciação judicial, de modo que não se poderia falar sobre coisa julgada no mesmo sentido versado processualmente¹⁹.

Assim, a ideia de coisa julgada administrativa não poderia ter o mesmo sentido da coisa julgada judicial, já que, conforme tal princípio constitucional, assiste exclusivamente ao Poder Judiciário a competência de dar fim à controvérsia em questão²⁰.

Com efeito, Di Pietro, indica que, na realidade, a “expressão” coisa julgada administrativa é criticada por muitos autores, em vista desses tentarem atribuir instituto de domínio típico do direito processual, seja civil ou penal, ao Direito Administrativo, o que não seria permitido, haja vista que este fora, apenas, emprestado ao direito administrativo²¹. Não devendo, dessa maneira, para sua aplicação no âmbito do processo administrativo, isentar-se dos respectivos limites intrínsecos da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo²².

Ainda para Di Pietro, empresta-se tal instituto processual para o processo administrativo por uma simples razão, qual seja:

“ (...) quer-se evitar que os litígios que se instauram na esfera administrativa se prolonguem indefinidamente no tempo, em prejuízo da segurança jurídica, em seu duplo aspecto: objetivo, que designa a necessária estabilidade das relações jurídicas; e subjetivo, que significa a confiabilidade que o administrado deve ter quanto à licitude das decisões administrativas (princípio da proteção da confiança ou da confiança legítima).”²³

Contudo, há de se observar que não podem ser ignorados os limites de sua aplicação, tendo em conta a diferença inerente aos próprios atos administrativos e judiciais e consequentemente ao exercício dessas funções pelo Estado. Neste

¹⁹ MEIRELLES. *op.cit.*, p.157.

²⁰ DI PIETRO. 2015. p. 2.

²¹ DI PIETRO. 2019. p.1643.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo**. In: Revista Fórum Administrativo (FA). ano 13, ed. n. 147. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p.57.

²³ DI PIETRO, 2015.

sentido, não há como não mencionar a distinção da atuação do próprio Estado no exercício dessas funções.

Na obra em comento, a autora acrescenta²⁴: “(...) *na função jurisdicional, o Poder Judiciário atua como terceiro estranho à lide; a relação é trilateral, porque compreende autor, réu e juiz, não sendo este parte na relação que vai decidir.*”, enquanto “(...) *na função administrativa, a Administração Pública é parte na relação que aprecia.*”. Localizando-se nesta desigualdade de atuação, a necessidade de distinguir os efeitos possíveis a serem gerados por decisões administrativas e judiciais.

Enquanto no processo administrativo o Estado figura como operador e parte, no processo judicial, esse desempenha papel meramente de julgador, isento à controvérsia. Logo, não poderia, ante ao exercício de função na qual atua com parcialidade, o Estado produzir coisa julgada, dado que, dessa maneira, estaria atribuindo efeito definitivo, e pondo fim a um conflito no qual detém intrínseco interesse. E, em razão dessa importante diferenciação, entre o exercício da função jurisdicional e da administrativa, que a doutrina compreende a impossibilidade da aplicação do instituto da coisa julgada no âmbito do processo administrativo, vez que não se aplica à decisão proferida administrativamente, o caráter imutável.

No âmbito do Direito Administrativo, o proferimento da decisão final, em última instância, e conseqüentemente o próprio encerramento do processo, serviram puramente para simbolizar o não cabimento de novos recursos naquele processo, ou seja, meramente formal. Dado que poderá ser revista e/ou alterada, tanto por outro processo administrativo, quanto em processo judicial.

Sob tal perspectiva, Bruno Corrêa Burini leciona: “*o processo administrativo não oferece um instrumento de sedimentação de relações interpessoais ou institucionais capazes de pacificar um conflito de forma definitiva.*”²⁵.

Nessa ótica, José dos Santos Carvalho Filho²⁶ versa:

²⁴ DI PIETRO. 2019. p.1643.

²⁵ BURINI. *op.cit.*. p.108.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.1345.

“embora possam ser semelhantes decisões proferidas no Judiciário e na Administração, elas não se confundem: enquanto as decisões judiciais podem vir a qualificar-se com o caráter da definitividade absoluta, as decisões administrativas sempre estarão desprovidas desse aspecto. A definitividade da função jurisdicional é absoluta, porque nenhum outro recurso existe para desfazê-la; a definitividade da decisão administrativa, quando ocorre, é relativa, porque pode muito bem ser desfeita e reformada por decisão de outra esfera de Poder – a judicial” (CARVALHO FILHO, 2019, p.1345)

Surge então o entendimento de que coisa julgada administrativa seria a mera irretratabilidade dentro da Administração, consignado que, cabe, apenas ao Poder Judiciário, dizer qual o direito aplicado a determinado litígio e dar fim à controvérsia submetida à sua apreciação, tendo, unicamente a função jurisdicional o poder de materializar a coisa julgada:

“(...) No Estado de Direito só os atos jurisdicionais podem chegar a esse ponto de imutabilidade, não sucedendo o mesmo com os atos administrativos ou legislativos. Em outras palavras, um conflito interindividual só se considera solucionado para sempre, sem que se possa voltar a discuti-lo, depois que tiver sido apreciado e julgado pelos órgãos jurisdicionais: a última palavra cabe ao Poder Judiciário²⁷” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2013, p.144).

Nesse cenário, manifesta-se a figura do Poder Judiciário como o mantenedor da ordem e garantidor do exercício da função jurisdicional, porquanto sempre que o administrado se sentir lesado, ou de certa forma, tolhido de seu direito, poderia este submeter tal questão à apreciação judicial, demandando ao Poder Judiciário o exercício da tutela jurisdicional ao caso, na busca de que, materializado o princípio constitucional disposto no, já citado, inc. XXXVI, art. 5º, CF, seja dada imparcialidade à controvérsia dirimida.

Portanto, restando evidente a ausência do caráter de imutabilidade da decisão, como versa Liebman, não haveria que se falar em coisa julgada na esfera administrativa, vez que inexistente coisa julgada material.

²⁷ CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO. *op.cit.*, 144.

1.2. Coisa julgada ou mera preclusão?

Ultrapassados os limites da coisa julgada administrativa no Direito brasileiro, parte-se para outra necessária distinção, instada novamente pela doutrina: a coisa julgada no âmbito administrativo, incapaz de fazer coisa julgada *lato sensu*, uma vez que não impede a reapreciação judicial do ato, considerar-se-á tão somente como a mera preclusão da via administrativa, para o fim de alterar o que foi decidido pelos órgãos administrativos estatais?

Para Meirelles:

“(...) o que ocorre nas decisões administrativas finais é, apenas, preclusão administrativa, ou a irretratabilidade do ato perante a própria Administração. É sua imodificabilidade na via administrativa, para estabilidade das relações entre as partes. Por isso, não atinge nem afeta situações ou direitos de terceiros, mas permanece imodificável entre a Administração e o administrado destinatário da decisão interna do Poder Público” (MEIRELLES, 1998, p.557)

Nesta toada, se discute se referida imodificabilidade é efeito da coisa julgada administrativa, ou foi gerada pelo simples esgotamento de meios internos de se alterar o que restara decidido pelos órgãos administrativos.

Para o autor, a imodificabilidade *“não é efeito da coisa julgada administrativa, mas é consequência da preclusão das vias de impugnação interna (recursos administrativos) dos atos decisórios da própria Administração”²⁸*.

Volta-se, então, ao entendimento de que, diferentemente da coisa julgada judicial, a coisa julgada administrativa não se refere à impossibilidade de alterar a decisão final, e sim de não mais se poder recorrer do que restou consignado ao final do processo.

Em outros termos, não havendo outro caminho dentro dos próprios meios administrativos para modificar o decidido, o administrado pode evocar o Poder Judiciário, oferecendo, assim, sua pretensão ao único capaz de entregar-lhe, após findado o processo, ante ao exercício jurisdicional, a garantia de que não haverá mais

²⁸ MEIRELLES. *op.cit.*, p.557.

meio capaz de alterar o resultado final proferido, e assim, posterior ao trânsito em julgado, entregar qualidade de coisa julgada à sentença. Antes disso, não há como falar em impossibilidade de alteração do resultado decidido, mas somente de sua incapacidade de recorrer deste.

Dessa forma, a coisa julgada administrativa seria verificada nos casos em que não seja mais possível reformar a decisão proferida pela Administração Pública, no âmbito do próprio processo administrativo, estando-se, assim, diante da *res judicata* administrativa. E assim, Carvalho Filho conclui, apontando que a definitividade do decisório administrativo ocorreria tão só após o interessado não mais deter quaisquer meios jurídicos capazes de dar a ele o resultado desejado, ou seja, só ocorreria após oferecer sua pretensão ao Poder Judiciário, vez que apenas este tem a capacidade de dar definitividade absoluta à controvérsia, podendo inclusive "(...) *amanhã decidir em sentido contrário ao que foi decidido pela Administração.*"²⁹.

Ocorre que as expostas ideias de imutabilidade e irrecorribilidade da decisão administrativa pelos seus próprios meios, tal qual sua consequente preclusão, não podem ser confundidas com necessariamente recorrer à esfera judiciária para sua eventual reforma. Isso porque, como será melhor exposto à frente, o Poder Judiciário não deve ser confundido como instância recursal ou até mesmo terceira instância do que fora decidido no âmbito administrativo.

Em vista disso, a afirmativa de Carvalho Filho mostra-se extremamente preocupante, dado que, pode ser compreendida como um estímulo ao administrado para que recorra ao Poder Judiciário, simplesmente por restar "*inconformado*"³⁰ com a decisão proferida administrativamente. Há de se apontar que existem limites que devem ser observados em eventual revisibilidade, não se podendo, assim, incitar a judicialização de decisões, com base na mera irresignação do administrado.

Decerto a decisão administrativa é relativa, podendo esta ser revista e consequente reformada ante à esfera judicial³¹, em razão da inafastabilidade do controle jurisdicional. Ainda assim, o que não se pode é retirar da Administração Pública a confiabilidade do administrado, sujeitando o processo administrativo à

²⁹ CARVALHO FILHO. *op.cit.*, p.1346

³⁰ *Ibidem*.

³¹ BURINI. *op.cit.*, p.108.

completa descredibilidade e inexistência de ser. Neste caso, resultados como o constante ajuizamento de matérias administrativas podem ser cada vez mais observados.

1.3. A inafastabilidade do poder jurisdicional: a apreciação da decisão administrativa e a possibilidade de sua revisão

Como brevemente desenvolvido acima, adota-se, no Direito Brasileiro, o sistema uno de jurisdição, em melhores palavras, concede-se ao Poder Judiciário a capacidade de resolver definitivamente litígios de direito³², sejam estes constitucionais, infraconstitucionais ou ainda oriundos de qualquer ato normativo, desde que seja observada a existência de lesão ou ameaça ao Direito, detendo, assim, a universalidade da jurisdição.

Noções advindas do sistema jurisdicional anglo-saxão, determinam que cabe ao Estado analisar e até modificar o entendimentos firmados, controlando, por meio do Poder Judiciário, atos atinentes aos demais poderes, nos quais verifica haver patente ilegalidade que resulte, não só às partes, mas ao ordenamento jurídico vigente, grave ameaça, é o que resta consubstanciado no princípio da inafastabilidade do poder jurisdicional.

Em razão disso, não se pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer questão que atente contra a ordem jurisdicional, tornando possível que esse anule atos administrativos, impondo sobre a Administração Pública a possibilidade da constante revisão de seus atos e decisões proferidas em sede de decisões proferidas em processos administrativos.

Para Burini (2010, p.108), "*em razão da cláusula de inafastabilidade do controle jurisdicional, as decisões proferidas por órgãos da Administração Pública têm ampla revisibilidade.*". Assim sendo, Celso Antônio Bandeira de Mello³³ indica que "*não há órgãos jurisdicionais, estranhos ao Poder Judiciário para decidir, com esta força específica, sobre as contendas entre Administração e administrados*". Diferentemente

³² CARVALHO FILHO. *op.cit.*, p.1346

³³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.121

é nos países europeus, onde está presente o sistema francês de jurisdição, ou popularmente conhecido “Contencioso Administrativo”.

Não se busca aqui comparar a efetividade dos modelos de sistema jurisdicional ou designar qual melhor se enquadraria ao ordenamento jurídico brasileiro, mas apenas citar que, no caso do sistema de dualidade de jurisdição, há uma clara delimitação entre as atividades exercidas pelo Estado, de modo que, caso o Poder Judiciário busque, sob o argumento de estar guardando o ordenamento jurídico, interferir nos atos da Administração Pública, estará-se-á, em verdade, atentando ao próprio sistema jurisdicional vigente. Dado que o exercício da função jurisdicional é praticado tanto no âmbito administrativo, quanto no judiciário.

Ainda sobre o sistema francês, a título meramente elucidativo, o denominado contencioso administrativo ou sistema de jurisdição dupla, dispõe a organização do exercício jurisdicional sob essas duas ordens de jurisdição, quais sejam: a jurisdição administrativa, responsável por dar fim a controvérsias que envolvem a Administração Pública, com plena jurisdição em toda matéria administrativa, é formada por tribunais com natureza administrativa; e a jurisdição ordinária, responsável pelos demais litígios atinentes ao Direito, formada por tribunais judiciários³⁴.

Em contrapartida, estando-se sob a égide do sistema de jurisdição uno, somente o Poder Judiciário exerce o monopólio da jurisdição, inexistindo a figura do contencioso administrativo, e a possibilidade de dirimir matérias do âmbito do Direito Administrativo apenas sob esse espectro, tendo em vista de que não há como excluir da função jurisdicional o eventual controle jurisdicional, o que inclui o controle sobre a Administração Pública. Cabendo aqui, trazer novamente o entendimento exposto por Carvalho Filho, “*a definitividade do decisório administrativo é relativa, porque o administrado, ainda inconformado, poderá oferecer sua pretensão ao Judiciário*”.

Nesta lógica, e ante à inafastabilidade do poder jurisdicional, necessário é observar o alcance do controle jurisdicional, no que tange à apreciação de decisão previamente proferida em esfera administrativa e a possibilidade de sua consequente revisão pelo Poder Judiciário.

Isso porque, em que pese seu amplo poder de revisão, faz-se *mister*

³⁴ MEDAUAR. *op.cit.*, p. 390

novamente mencionar que existem limites que são impostos ao Poder Judiciário, no que diz respeito ao alcance de sua atuação no controle jurisdicional da Administração Pública e aos atos passíveis de serem examinados³⁵.

À luz da doutrina, o controle jurisdicional está intimamente ligado ao controle de legalidade, que será mais à frente detalhado. Para Di Pietro (2019, p. 1655):

“O Poder Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública, de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e, agora, pela Constituição, também sob o aspecto da moralidade (arts. 5º, inciso LXXIII, e 37).” (DI PIETRO, 2019, p. 1655)

A Administração Pública, sendo parte integrante do Estado só pode agir em observância da lei, conforme aponta Bandeira de Mello *“tendo em mira o fiel cumprimento das finalidades assinaladas na ordenação normativa”*³⁶. Em sendo assim, ainda que como parte da relação e assim, tendo certa parcialidade, deve atuar, no âmbito do processo administrativo, respeitando o princípio da legalidade. Isto pois, caso venha a transgredir a legislação, poderá seu ato ser revisto judicialmente.

E nesta esteira, conclui, *“(...) um ato gravoso, provenha de quem provier, pode ser submetido ao órgão judicante a fim de que este afira sua legitimidade e o fulmine se reputar configurada ofensa a um direito.”* (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 958).

³⁵ Nesse sentido se manifesta o Superior Tribunal de Justiça, que, em recente julgado, consignou que *“o controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário, sobre os atos administrativos, diz respeito ao seu amplo aspecto de obediência aos postulados formais e materiais presentes na Carta Magna, sem, contudo, adentrar no mérito administrativo.”* (STJ. AgInt no RMS 58931/ES, Rel. Min. Francisco Falcão, Weliton Luiz Nunes Pereira X Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, julgado em 28/09/2020, DJe 30/09/2020).

³⁶ BANDEIRA DE MELLO. *op.cit.*, p.960

CAPÍTULO 2 – O PODER JUDICIÁRIO E SEU PODER DE REAPRECIÇÃO DE MATÉRIA DISCUTIDA ADMINISTRATIVAMENTE: O DENOMINADO CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

2.1. O controle judicial da Administração Pública e os critérios para reapreciação da decisão administrativa pelo Poder Judiciário

Ultrapassados os entendimentos principiológicos, bem como a parte conceitual acerca do instituto da coisa julgada na esfera administrativa e da impossibilidade de decisão proferida administrativamente ter definitividade absoluta, tal qual da inafastabilidade da jurisdição, que entrega ao Poder Judiciário a missão de exercer o monopólio da palavra final de controvérsias que versam sobre o direito, cita-se Bandeira de Mello³⁷: “*nenhuma contenda sobre direitos pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário*”.

Ora, é sabido que a Administração Pública se sujeita aos mais diversos tipos de controle, não se buscando aqui adentrar nos múltiplos controles a ela exercidos, prosseguir-se-á, já tendo sido feito introdutórios apontamentos acerca do tema, aos limites atinentes ao exercício da função jurisdicional pelo Estado, no que tange ao processo administrativo, especificamente, ao controle judicial, bem como seus princípios aplicados aos atos administrativos, para adentrar à análise específica da influência judicial sobre a Administração Pública.

Neste cenário, e retomando a noção que o Poder Judiciário é o detentor de dar palavra final a controvérsias jurídicas, necessário é citar o entendimento de Bandeira de Mello, que afirma que, sendo este o titular da função jurisdicional:

“(...) detém, pois, a universalidade da jurisdição, quer no que respeita à legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais, quer no que atina à constitucionalidade delas. Neste mister, tanto anulará atos inválidos, como imporá à Administração os comportamentos a que esteja de direito obrigada (...)” (BANDEIRA DE MELLO, 2010. p.121)

Dentro deste escopo, Medauar explica que o controle jurisdicional da Administração “*abrange a apreciação, efetuada pelo Poder Judiciário, sobre atos,*

³⁷ BANDEIRA DE MELLO. *op.cit.*, p.121

*processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e mesmo a omissão ou inércia da Administração*³⁸.

Assumido tal contexto, e principalmente a alegada capacidade do Poder Judiciário, atuando como controlador da ordem administrativa, proferir decisões dotadas da autoridade da coisa julgada³⁹, é necessário examinar quais seriam os alcances do Estado para o controle jurisdicional da Administração Pública, seja à luz da corrente doutrinária do controle restrito ou o entendimento acerca da necessidade de um controle mais amplo.

Dessa forma, passar-se-á, a partir do previsto controle de legalidade e legitimidade dos comportamentos da Administração Pública, a análise da influência do Poder Judiciário sobre os atos administrativos, apontando para tanto as possíveis causas indicadas pela doutrina para a revisibilidade destes.

Além disso, será examinada a ausência de critérios específicos para fins desta reapreciação, buscando, ao final, demonstrar os possíveis impactos jurídicos, principalmente quanto à incerteza jurídica gerada para os administrados e à atual judicialização exacerbada.

2.1.1. Juízo de legalidade: o poder judiciário e a ascendência sobre a Administração Pública

Mais do que mero instrumento de organização do sistema jurisdicional e garantia administrativa do Estado para com seus próprios limites e balizas⁴⁰, o princípio da legalidade é entendido pela doutrina como o princípio norteador da eventual atuação do Poder Judiciário na revisão de atos da Administração Pública, conforme leciona Meirelles, “*o controle judicial dos atos administrativos é unicamente de legalidade*”⁴¹.

Contudo, há de se destacar que, não é por se tratar de um único princípio que

³⁸ MEDAUAR. *op.cit.* p.389

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ BANDEIRA DE MELLO. *op.cit.*, p.947

⁴¹ MEIRELLES. *op.cit.*, p.186

a possibilidade de revisão trazida é reduzida, já que, apontando justamente o contrário, Meirelles complementa:

“(...) nesse campo a revisão é ampla, em face dos preceitos constitucionais de que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5.º, XXXV); conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, individual ou coletivo, não amparado por “habeas corpus” ou “habeas data” (art. 5.º, LXIX e LXX); e de que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe (art. 5.º, LXXIII).” (MEIRELLES, 2010, p.186)

E assim, destaca-se a necessidade de compreender como será pautada a atuação do Poder Judiciário, quais seus alcances, limites e principalmente, como será exercida a função jurisdicional.

Para Medauar (2018, p.392), *“uma das questões mais relevantes no tratamento do tema do controle jurisdicional da Administração diz respeito ao alcance da atuação do Judiciário.”* Isso porque, não existe um consenso dentro do próprio entendimento doutrinário.

Parte da doutrina defende o denominado controle restrito, ou seja, aquele que se limita, em sentido estrito, ao exame *stricto sensu* dos atos administrativos, isto é, apenas quanto ao juízo de legalidade destes, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, dado que, caso a esfera judicial decida além das questões legais, mais do que interferindo em questões administrativas, típicas do Poder Executivo, o Poder Judiciário poderia se tornar como uma terceira instância julgadora de matérias administrativas, o que certamente não é previsto na legislação vigente.

Tendo em mente que, como dito em páginas anteriores, caso o administrado, irredimido e não satisfeito com o resultado obtido em sede administrativa, provocaria o Poder Judiciário, capaz de julgar qualquer matéria, para tentar na esfera judicial, a solução da controvérsia conforme seus próprios interesses, deixando, assim, de lado os aspectos relativos ao interesse público, atinentes à Administração Pública. Em razão disso, para essa corrente, o Judiciário apreciaria somente matéria relativa à competência, forma e licitude do objeto, ou seja, a legalidade em sentido estrito⁴².

⁴² MEDAUAR. *op.cit.*, p.392

De outro bordo, figura o entendimento de que o controle jurisdicional deve ser amplo, partindo-se também do princípio da separação de poderes para justificar tal preceito, mas em diferente maneira, vez que, compreendendo ser o Poder Judiciário o detentor da atribuição no qual o Estado exerce a jurisdição, pode este, sob a veste do princípio da legalidade, ultrapassar matérias relativas à competência, forma e licitude, adentrando nos motivos e fins, sem que para isso adentre o juízo de discricionariedade da Administração Pública, princípio que será a seguir detalhado, tão menos no mérito da decisão proferida administrativamente, haja vista que esses seriam integrantes do próprio juízo de legalidade, que atualmente possui bases mais amplas.

Salienta-se que este segmento é acompanhado pelo entendimento jurisprudencial. Em recente julgado⁴³, no qual se discutia a concessão de mandado de segurança impetrado contra ato executivo estadual, o STJ consignou que “a *motivação, nos atos administrativos, é obrigatória e irrecusável, não existindo, neste ponto, discricionariedade alguma por parte da Administração*”, devendo essa ser analisada para observar a licitude do ato, considerando que:

“ (...) Não se harmoniza com o princípio republicano e democrático que rege o ordenamento jurídico brasileiro atribuir à Administração o livre alvedrio para agir ao seu exclusivo talante, sem levar em conta as necessárias correlações subjetivas com os indivíduos e os cidadãos; o controle de legalidade, no Estado Democrático de Direito, não se exaure na simples e linear observância de formas e formulários, devendo focar a sua energia sobre os motivos e sobre a motivação dos atos administrativos.” (AgInt no AgInt no AREsp 1108757/PI, Estado do Piauí X Ariadne Ferreira Farias e Outros. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 30/11/2020, DJe 03/12/2020)”

Para Medauar (2018, p. 393):

“Hoje, no ordenamento pátrio, sem dúvida, a legalidade assenta em bases mais amplas e, por conseguinte, há respaldo constitucional para um controle jurisdicional mais amplo sobre a atividade da Administração, como coroamento de uma evolução já verificada na doutrina e na jurisprudência antes de outubro de 1988. Evidente que a ampliação do controle jurisdicional não há de levar à substituição do administrador pelo juiz, encontrando limites.”

⁴³ STJ. **AREsp 1108757/PI**, Estado do Piauí X Ariadne Ferreira Farias e Outros. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 30/11/2020, DJe 03/12/2020. Sob o mesmo fundamento, ver: AgInt no RMS 62551/PR, Márcio Rogério Lourenço X Estado do Paraná, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 30/11/2020, DJe 02/12/2020.

Na prática, soma-se, de um lado, juízes exercendo muito mais que o firmado juízo de legalidade, amparados pelo princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, com, de outro, administrados que utilizam-se da ascendência do Poder Judiciário como justificativa para judicializar suas demandas, pretendendo, justamente, esse controle mais amplo da Administração Pública, capaz de adentrar nos fatos e motivações, sob o argumento de exercer estar exercendo atividades inerentes ao próprio controle jurisdicional.

2.1.2. Juízo de discricionariedade: controle jurisdicional apenas quando há ilegalidade?

Como visto, sob o argumento da necessidade de um maior controle dos atos administrativos, o ordenamento jurídico pátrio se alterou. Tal entendimento, anterior à Constituinte de 1987, foi firmado com a promulgação da Constituição Federal⁴⁴ vigente que, ampliando o controle jurisdicional sobre a atividade da Administração Pública, “possibilitou” ao Poder Judiciário, além do clássico juízo de legalidade, examinar aspectos anteriormente inerentes ao juízo de discricionariedade, sem que, na teoria, estivesse assim adentrando em questões próprias do Estado-Administrador. Neste sentido, passa-se agora à análise do denominado poder discricionário do agente público e como esse é entendido pela doutrina e pela jurisprudência.

Conforme leciona Medauar, o poder discricionário, em suma, seria “*a faculdade conferida à autoridade administrativa de, ante certa circunstância, escolher uma entre várias soluções possíveis*”⁴⁵. Para Carvalho Filho, ainda, “*o poder discricionário, portanto, é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público*”⁴⁶.

Sob essa perspectiva, pode-se definir a discricionariedade administrativa como: dentre duas alternativas legalmente válidas, o agente público ter a possibilidade de escolher qual melhor se aplica ao caso concreto, ante aos fatos e motivos.

⁴⁴ DI PIETRO. *op.cit.*, p.164. Para ir além: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.14.

⁴⁵ MEDAUAR. *op.cit.*, p.392

⁴⁶ CARVALHO FILHO. *op.cit.*, p.139

Percebe-se, neste sentido, que o livre arbítrio discricionário da Administração Pública limita-se exclusivamente à escolha com base na legalidade, não podendo, assim, fazer uso de tal princípio para agir contrário à lei⁴⁷.

Neste sentido, se o poder concedido ao agente público não pode ser exercido subjetivamente ou ainda arbitrariamente, de certo, devendo ser observados os critérios legais, bem como princípios atinentes ao processo administrativo, entende-se que o Poder Judiciário, ainda sob um juízo de legalidade, poderia avaliar, justamente, se o ato discricionário do agente público guardou, naquele caso, o princípio da legalidade.

A doutrina moderna, entretanto, vai além, no sentido de que, ao limitar o poder discricionário da Administração Pública, o texto constitucional possibilitou um maior controle do Poder Judiciário sobre os atos que dela derivam⁴⁸. No entanto, pondera-se aqui, se, de fato, é necessária a mudança de tal entendimento, uma vez que conforme anteriormente dito, independente desta, a doutrina já abarcava a análise da “escolha” do agente público no escopo de análise do Poder Judiciário, com base no próprio juízo de legalidade do ato.

Segundo Carvalho Filho, continuaria vedado ao Judiciário a aferição dos critérios administrativos que regem o princípio da discricionariedade, qual sejam conveniência e oportunidade, vez que o Juiz não é o administrador, e assim, não poderia exercer a função administrativa, tão somente a jurisdicional, sob pena de estar violando o princípio da separação de poderes⁴⁹. Evidente, assim, a assimetria de entendimentos e o desequilíbrio dentro da própria doutrina.

É certo que o Poder Judiciário exerce juízo de legalidade acerca dos atos da Administração Pública, também é certo de que seu poder de reapreciação se funda justamente em tal princípio e além, ainda no que tange ao princípio da discricionariedade do agente público, o Poder Judiciário pode exercer o juízo de legalidade. Assim, qual seria a necessidade de se buscar ampliar o controle judicial sobre os atos administrativos?

Independentemente do juízo exercido, seja de legalidade ou de

⁴⁷ DI PIETRO. *op.cit.*, p.163.

⁴⁸ *Ibidem.*, p.140

⁴⁹ *Ibidem.*

discricionariedade, percebe-se que a questão paira justamente em torno do aspecto legal. Assim dizendo, exerce-se o controle judicial, em amplo sentido, para fins de verificar se o agente público, em sua decisão, aplicou ao caso entendimento alheio a letra da lei, não importando ao caso se a ilegalidade foi quanto ao objeto, à forma, ou a motivos determinantes ligados a finalidade do ato e por conseguinte à discricionariedade administrativa.

2.2. Causas da revisibilidade judicial: proteção aos administrados (juízo de legalidade) ou interesses ligados ao binômio conveniência e oportunidade (juízo de discricionariedade)?

Atingidos os limites e possíveis alcances do controle judicial sobre a Administração Pública, sob a ótica da doutrina do Direito Administrativo, busca-se, a partir deste momento, examinar eventuais motivos e causas da revisibilidade e reapreciação de matéria administrativa pelo Poder Judiciário, sob a perspectiva agora da esfera judicial e do próprio Estado-Juiz.

Em tese, como já observado, a intervenção do Poder Judiciário no que restou decidido no âmbito administrativo se dá com vistas na proteção aos administrados. Contudo, há de se analisar, na prática, o que será feito por meio da análise de entendimentos jurisprudenciais recentes, se essa é baseada na verificação da conformidade do ato com a legislação pátria ou está ligada a interesses ligados ao binômio conveniência e oportunidade, inerentes à própria Administração Pública?

Ressalta-se que, a doutrina é uníssona no sentido de que, o Poder Judiciário não pode se debruçar na apreciação competente a valoração da conduta realizada pelo agente da Administração na tomada de sua decisão, pois assim, estaria adentrando no mérito administrativo e assim, violando o princípio da separação dos poderes⁵⁰.

Ocorre que, como dito, por vezes essa análise do “mérito administrativo” esbarra sob uma valoração do próprio caso a ser analisado. Isso porque, apesar de não ser permitido exercer qualquer valoração da conduta, atinente à Administração

⁵⁰ CARVALHO FILHO, *op.cit.* p.232

Pública, sob a perspectiva dos fatores de conveniência e oportunidade, é notório que, com a mudança paradigmática trazida pela própria Constituição de 1988 e o controle mais amplo do juízo de discricionariedade da Administração, o juízo de legalidade dilatou-se, dando causa à revisibilidade em sentido mais extenso.

Os Tribunais, por outro lado, vem, reiteradamente, em análises de decisões proferidas anteriormente administrativamente, consignando que a revisibilidade é tão somente atinente à proteção dos administrados, quanto à legalidade do ato administrativo que lhe fora imposto, sendo a conveniência e oportunidade, referentes ao juízo de discricionariedade do agente público, e, portanto, fora do arcabouço de análise dos juízes⁵¹, conforme será exposto mais a frente, com base em estudos técnicos recentes, a prática se mostra diferente.

Ocorre que, da mesma forma em que é possível verificar, sob o pretexto do exercício de sua competência discricionária, a Administração agindo em ilegalidade, a recíproca também é verdadeira, dado que, utilizando-se da investidura de guardião da legalidade, o Poder Judiciário, em contraponto ao acima citado, analisa, em julgados recentes, as causas, motivos e finalidades do ato, ou seja, questões relativas, teoricamente, ao poder de discricionariedade do agente administrativo.

Para exemplificar essa afirmação, traz-se à análise os fundamentos normalmente utilizados pelo Poder Judiciário para concessão de medicamentos não constantes na listagem do SUS⁵². O STJ, possui tese firmada acerca da obrigatoriedade do Poder Público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS⁵³, na qual estabelece uma série de critérios que certamente

⁵¹ Cita-se o recente julgamento do STJ, no qual busca-se alterar os critérios utilizados por banca avaliadora de concurso público, com vistas na melhor avaliação de resposta dada pelo candidato. No caso, fundamentado no entendimento de que “*competete tão somente o controle da isonomia e da legalidade do procedimento administrativo*”, ainda que o Poder Judiciário deve se “*limitar à análise da legalidade*”. STJ. **AgInt nos EDcl no REsp 1764612/PB**, Danilo Félix Azevedo e Outros X Estado da Paraíba e Outro. Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 30/06/2020, DJe 23/06/2020

⁵² Sabe-se da existência de tese firmada no sentido de ser possível a apreciação de tal matéria pelo Poder Judiciário, utilizando-se desse como recorte metodológico para fins de exemplificar a ampliação do controle jurisdicional sob o fundamento do juízo de legalidade.

⁵³ Entendimento firmado no julgamento, em sede de repetitivo, do REsp 1.657.15/RJ, no qual consignou-se para a concessão de medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS, a presença cumulativa dos seguintes requisitos: “*i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência*”. STJ. **Tema 106. REsp 1657156/RJ**, Estado do RJ X Fátima Thereza Esteves dos Santos de

invadem o Estado-Administrativo.

Nesses casos, de um lado a Administração Pública, que afirma não poder conceder fármaco ausente da listagem do SUS, formulada com base em preceitos técnicos, do outro, o Poder Judiciário, o qual consigna, em que pese não constar na lista de medicamentos, deve ser necessário seu fornecimento desde que comprovados, dentre outros, os requisitos de imprescindibilidade, comprovação de vantagem de sua utilização e incapacidade financeira para o custeio. Declarando, dessa forma, que estaria tão somente atendendo ao princípio do direito à saúde, resguardado constitucionalmente.

Ocorre que nenhum dos citados aspectos podem ser entendidos *a priori* como “*tão somente o controle de legalidade*” da decisão da Administração Pública. Isso porque, o agente público, no exercício da função administrativa, ao não incluir medicamento na listagem do SUS, fundamenta-se para tanto em preceitos técnicos, que são sobrepostos, ante à consequente reapreciação do ato normativo, por critérios subjetivos impostos ao ato pelo Poder Judiciário, que, sob um juízo de legalidade, cassa o que restou decidido administrativamente, por entender que esse estaria sujeito à revisão.

Ao final, esse é o resultado da ampliação do controle jurisdicional sobre a Administração Pública. Tem-se, efetivamente, como referenciado doutrinariamente, o alargamento do juízo de legalidade e a redução da discricionariedade, e, em consequência, do mérito administrativo, que seria, nas palavras de Di Pietro⁵⁴, o “*aspecto concernente à oportunidade e conveniência da decisão diante do interesse público*”. Em vista disso, percebe-se que boa parte do processo administrativo⁵⁵,

Oliveira, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 25/04/2018, DJe 04/05/2018.

⁵⁴ DI PIETRO. *op.cit.*, p.111

⁵⁵ Neste sentido, mais uma vez destaca-se a confusão jurisprudencial, isso porque, tratando-se, por exemplo, de decisões administrativas proferidas na seara regulatória do Direito Público, recente paradigma do STF, em caso no qual se discutia a regularidade de procedimento administrativo do CADE, consignou que “**capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos**”, dessa forma, “**o dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa**”. (grifos nossos) (STF. AgR RE 1083955, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/05/2019, DJE 06/06/2019).

atualmente, é passível de apreciação e, portanto, de controle pelo Poder Judiciário.

De tal modo, caberia agora ao magistrado, exercendo um juízo de interpretação, ao observar a norma aplicada ao caso concreto, analisar a solução dada pela Administração Pública, para assim, depreender se essa abarcava outras possibilidades ao agente administrativo em sua decisão. Assim, ainda para Di Pietro⁵⁶: *“a existência de diferentes opções válidas perante o direito afasta a possibilidade de correção do ato administrativo que tenha adotado uma delas.”*⁵⁷

Consequentemente, sai-se do juízo de discricionariedade da Administração Pública, diretamente ao juízo interpretativo do Poder Judiciário, sendo certo apenas a regra, ou a falta desta, de que a forma específica não altera a condição do administrado, que permanece refém à análise subjetiva do julgador, seja este em esfera administrativa ou judicial.

Da soma dos fatores expostos, a resultante é a incerteza jurídica, gerada pela falta de critérios objetivos, balizadores da atuação do Poder Judiciário na esfera administrativa, capaz de, emprestadas as palavras do voto lapidar do Ministro do STF Luiz Fux⁵⁸ e aplicando-as em sentido mais amplo, ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica da Administração Pública.

2.3. O impacto da incerteza gerado pela falta de regra para atuação do Poder Judiciário na esfera administrativa: a falta de precedentes e critérios específicos

Instituto basilar do ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da segurança

⁵⁶ DI PIETRO. *op.cit.*, p.111

⁵⁷ Corroborar-se tal entendimento com trecho do seguinte julgado, normalmente utilizado como paradigma para fins do exame judicial de atos discricionários da Administração Pública: *“a discricionariedade da Administração Pública não é absoluta, sendo certo que os seus desvios podem e devem ser submetidos à apreciação do Poder Judiciário, a quem cabe o controle de sua legalidade, bem como dos motivos e da finalidade dos atos praticados sob o seu manto.”*. Contudo, tal controle **“deve ser visto com extrema cautela, para não servir de subterfúgio para substituir uma escolha legítima da autoridade competente. Não cabe ao Magistrado, nesse contexto, declarar ilegal um ato discricionário tão só por discordar dos valores morais ou dos fundamentos invocados pela Administração, quando ambos são válidos e admissíveis perante a sociedade.”** (grifos nossos). (STJ. REsp 1612931/MS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul X Estado de Mato Grosso do Sul, julgado em 20/06/2017, DJe 06/12/2017)

⁵⁸ STF. AgR RE 1083955, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/05/2019, DJe 06/06/2019.

jurídica, tal qual a coisa julgada, origina-se do art. 5º, inc. XXXVI, CF. Este, ante ao caráter que entrega à prestação jurisdicional, surge não só como estabilizador de decisões e entendimentos, mas também como protetor da confiança dos indivíduos, em vista de entregar certa previsibilidade aos atos e relações jurídicas, sendo, portanto, necessário o olhar atento do ente julgador, seja ele o agente administrador, ou o juiz, em vista de extrema importância a precedentes administrativos e entendimentos jurisprudenciais.

Assim, destaca-se que, da mesma forma que, munido da certeza, é possível conferir autoridade à decisão e ao ato, sua ausência implica em necessária desconfiança do processo. É nesse sentido que se faz tão necessário sua presença no contexto do processo administrativo. Todavia, para tal, preciso é dar credibilidade às decisões proferidas pela Administração Pública, o que ao certo não se alcança com sua constante reapreciação pelo Poder Judiciário. Visto que, quando o Estado, como juiz e, portanto, exercendo a função jurisdicional, tão somente do Poder Judiciário, constantemente revoga as decisões proferidas pela Administração Pública, esse nada mais do que está revogando suas próprias decisões e retirando da decisão administrativa a confiança do administrado.

Não há que se falar aqui que não devem ser apreciadas questões de legalidade dos atos administrativos, no entanto, a constante ampliação do espectro da função jurisdicional no controle da Administração Pública, com a consequente revisibilidade de suas decisões, já resultaria, por si só, em contrariedade de entendimentos, estando ausente, assim, um dos pressupostos da segurança jurídica. Contudo, analisando que essa também é capaz de acarretar na descredibilidade das decisões proferidas no processo administrativo e, por conseguinte, no próprio processo, seus impactos podem ser maiores.

Cabe, então, uma seguinte reflexão: é certo o entendimento pacífico de que não é necessário o esgotamento de instâncias administrativas para recorrer-se ao judiciário, bem como a noção de que o administrado pode sem a existência de nenhum critério objetivo determinante, direcionar sua demanda ao Poder Judiciário, por qual motivo se esperaria o julgamento final de um processo administrativo, podendo se recorrer à via processual para a postulação do mesmo direito?

Não se trata de que a decisão ou o ato administrativo vá necessariamente ser

revisto ou alterado perante ao juiz, mas que não existem sistemas próprios de contenção da transmutação de demandas judiciais à esfera processual. Não se busca limitar os direitos do devido processo legal, entretanto entende-se ser extremamente necessário estabelecer critérios objetivos para a judicialização de tais demandas.

Na medida que, não apenas a possibilidade de recorrer à via judicial, em todo tempo, ocasiona na inobservância do entendimento e de atos normativos dos órgãos administrativos, mas também retira do processo administrativo a possibilidade mínima de criar-se um padrão decisório. Já que, teoricamente, o único padrão decisório e precedente administrativo consolidado e que gera certeza ao administrado é o entendimento, há muito estabilizado, de que independente da controvérsia a ser dirimida, caso a decisão não seja a si favorável, esse pode buscar o Poder Judiciário para reformá-la.

Já no âmbito do Poder Judiciário a temática não resulta em melhores perspectivas, tendo em vista de que, devido à relativização de princípios, não são muitos os paradigmas aptos a oferecer a certeza ao administrado de que, mesmo judicialmente, será sempre seguido o mesmo o entendimento da própria jurisprudência, considerando o juízo de relativização e interpretação do próprio juiz, nem ao menos se garante que tal decisão produzirá, em semelhantes julgados, iguais resultados. Isso porque, as decisões acabam por não produzir efeitos vinculantes à Administração Pública ou servir como futuro precedente, neste aspecto não há o respaldo constitucional que o princípio da segurança jurídica procura entregar.

Dessa forma, verifica-se inexistir a falsa pretensão de que o Poder Judiciário oferece segurança jurídica ao administrado e aos atos administrativos com sua reapreciação de demandas decididas administrativamente, haja vista a falta de precedentes e critérios específicos para sua própria atuação, bem como para futuros efeitos que poderiam vir a ser produzidos, considerando que a análise ocorre com base tão somente em princípios e critérios subjetivos, que podem relativizados, considerando a interpretação do caso concreto pelo próprio juiz.

Conquanto a perspectiva subjetiva e a falta de respostas claras sobre o tema, conforme a seguir analisado, domina a certeza de que a judicialização de demandas administrativas mostra-se cada vez maior. Servindo, assim, a função jurisdicional como a mais alta instância do processo administrativo, permitindo com que a mesma

controvérsia possa ser examinada por diferentes estruturas estatais, demonstrando unicamente a ineficácia do sistema jurisdicional adotado no Brasil.

2.4. A falsa alegação de que a jurisprudência é capaz de criar um padrão decisório a ser seguido pelos órgãos administrativos: breve análise da judicialização de demandas previdenciárias, o caso do INSS

Sem pretender fornecer soluções à problemática a seguir apresentada, será feita uma breve análise de caso concreto, com base em recentes estudos que demonstram estreitamente a relação entre o Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da Administração Pública, e a incapacidade da jurisprudência em criar um padrão decisório ou trazer precedentes a serem utilizados pelos órgãos administrativos e ao próprio administrado.

Isso porque, em que pese o exercício da função jurisdicional, na apreciação judicial de matérias relacionadas à entidades administrativas, o número dessas na esfera judicial é cada vez maior, de modo que independe da análise pretérita de casos semelhantes, estes não são usados como paradigmas nas decisões proferidas pela Administração Pública, fazendo com que, reiteradas vezes, matérias sejam apreciadas por ambas esferas públicas.

Deste modo verifica-se que a premissa de que o exercício jurisdicional seria capaz de criar um padrão de atuação é falsa, de modo que, na prática, o processo administrativo tem se mostrado cada vez ineficiente, considerando-se sua incapacidade de dar fim às suas próprias demandas, vez que, ao fim, o administrado sempre recorre a solução definitiva de suas controvérsias na Justiça.

Tais argumentos são comprovados por recente pesquisa encomendada pelo CNJ, junto ao Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), a qual apontou um aumento de cerca de 140%⁵⁹ do números de processos que tramitam em esfera judicial que versam sobre a concessão ou a revisão judicial de demandas administrativas previdenciárias, ligadas ao INSS, demonstrando a expressiva judicialização de demandas.

⁵⁹ INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa. ***A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais***. Brasília: CNJ, 2020. p.148.

Não é a primeira vez que esse tipo de temática é abordada por entes ligados ao Estado. No ano de 2016, o, à época, Ministério do Desenvolvimento Social, hoje Ministério da Cidadania e, portanto, ligado ao Poder Executivo, elaborou nota técnica⁶⁰ que visava melhor compreender as concessões judiciais do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o processo de judicialização desse benefício, ou seja, de demandas que eram levadas ao Poder Judiciário, na hipótese de ter sido negada administrativamente pelo INSS, ou ainda, mesmo que em menor escala, postulado originalmente na esfera judicial, o resultado foi estarrecedor.

Observou-se que entre os anos de 2008 e 2015, a porcentagem de benefícios previdenciários, tão somente relacionados ao BPC, aumentou quase 10%, saltando de 9% para 19%, resultando no acúmulo de despesas decorrentes do cumprimento de decisões judiciais pela Autarquia Federal, de modo que impactou significativamente aos cofres públicos⁶¹. Números expressivos a ponto levar à Casa Civil a demandar ao IPEA, uma série de pesquisas junto aos Tribunais Regionais Federais para tentar buscar a principal causa do aumento da judicialização de tais demandas.

Em 2018, o IPEA, em nota técnica, apontou que a principal causa do aumento dessa judicialização emanava da insegurança jurídica que envolvia tal matéria administrativa. Seu resultado, assim como anteriormente observado neste trabalho, foi que: as constantes mudanças de parâmetros e critérios para a concessão de benefícios, criam uma lacuna jurídica, preenchida por diferentes interpretações por parte do Poder Judiciário e da Administração Pública⁶². Tal entendimento reproduzido refere-se a decisões de demais órgãos administrativos, dado que, fundamenta-se em razão do Poder Judiciário adotar fundamentos que ensejam diferentes resultados dos proferidos administrativamente, estimulando a demanda, pelo administrado, por revisões de decisões administrativamente prolatadas.

⁶⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA). Nota Técnica n. 03/201/DBA/SNAS/MDS. **Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o Processo de judicialização do benefício**. Brasília: MDS, 2016.

⁶¹ “Passando de 291 para 879 milhões - somente a título de pagamento de precatórios e RPVs, excluídas as compensações relativas a períodos anteriores”. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Judicialização de Pedidos de Benefício de Prestação Continuada e Aposentadoria Rural - TRF-1** – Brasília: MPDG, 2018. p.4.

⁶² *Ibidem*.

Sob essa perspectiva, verifica-se que a análise do Insper não se trataria de fato novo ou desconhecido pelo próprio Estado ou ainda pela Administração Pública, considerando-se que o fenômeno do aumento da judicialização, apesar de ainda não ter sido objeto de profundas discussões doutrinárias ou jurisprudenciais, já se mostra, ao menos na última década, como um crescente problema a ser olhado com mais cuidado. Contudo, esse corrobora com o debate, já anteriormente tratado em pesquisas ligadas ao Poder Executivo, mas, agora sob uma perspectiva não apenas econômica, tal qual as anteriores, mas com fundamentos e argumentos que envolvem o tema, sob a ótica do Poder Judiciário.

Em vista disso, analisados os fatos que levariam à apreciação do Poder Judiciário das questões relativas ao INSS, o estudo encomendado pelo CNJ, dentre outras, apontou como o não esgotamento de possibilidades da resolução de conflito na esfera administrativa, como um dos fatores que estimulam a litigância⁶³. Cabendo ressaltar que tal impossibilidade se deve justamente, por, como anteriormente apontado, inexistir nas decisões proferidas administrativamente, não serem aptas a produzir coisa julgada.

Além disso, também como antes proposto neste trabalho, destacou-se a dificuldade do INSS, como órgão administrativo, de utilizar o entendimento do Poder Judiciário em suas decisões. Assim dizendo, apesar de muitos dos temas pleiteados administrativamente já serem pacificados na esfera judicial, diante de reiteradas decisões em igual sentido, essas não são empregadas administrativamente, fazendo com que o próprio administrado, ao buscar a concessão de seu benefício saiba que, caso esse seja negado, poderá recorrer à esfera judicial, pois ali o entendimento é diferente.

Assim, percebe-se a incapacidade do Poder Judiciário de gerar um padrão decisório acerca de demandas administrativas, ante à dificuldade dos órgãos administrativos de se ajustarem aos precedentes judiciais e critérios utilizados reiteradamente pelos Tribunais. Dessa forma, o administrado diante de resultado desfavorável na esfera administrativa recorre à Justiça para que esta aprecie sua matéria, que por muitas vezes envolve temática já pacificada judicialmente.

⁶³ Instituto de Ensino e Pesquisa. *op.cit.*, p. 11.

Dentre os vários motivos observados, destaca-se aqui, a causa que, no recorte teórico tratado neste trabalho seria a mais importante, o descompasso entre o que é decidido administrativamente e posteriormente pelo Poder Judiciário, sob a perspectiva da Administração Pública, “a não incorporação pelo INSS de precedentes judiciais⁶⁴”, bem como do Poder Judiciário, “divergência entre o INSS e a jurisprudência⁶⁵”. Neste sentido, uma das causas observadas para a ocorrência do aumento da judicialização de benefícios previdenciários assistenciais, advém de um lado do entendimento jurisprudencial, do outro das normativas internas do próprio INSS⁶⁶ e suas conseqüentes compreensões desrritimadas.

Há de se frisar a discussão anteriormente versada acerca dos critérios utilizados pelo Poder Judiciário para a apreciação das demandas administrativas e sua conseqüente reforma, haja vista que, um dos elementos observados foi que mesmo quanto à análise objetiva do caso em questão, os critérios utilizados são, muitas vezes, diferentes. Isso porque, observou-se que os servidores da Autarquia Federal, ao avaliar uma demanda, aplicam ao caso elementos dispostos em atos normativos internos, que nem sempre estão nos moldes de do entendimento do atual entendimento da doutrina sobre o tema.⁶⁷

Ligado a isso, tem-se a circunstância dos Tribunais muitas vezes acabarem por flexibilizar os critérios utilizados pelos órgãos administrativos⁶⁸, fazendo com que o administrado crie a percepção de que, levada à esfera judicial, sua demanda será analisada de maneira menos rígida, podendo melhor se ajustar a seus interesses, quando comparadas às posições do INSS. Tais elementos dariam ensejo a indeferimentos administrativos, posteriormente judicializados pelos administrados.

Como soluções o trabalho propõe uma maior interligação entre as esferas do Estado, visando (i) harmonizar os critérios de análise, (ii) internalizar padrões decisórios originários de demandas judiciais aos protocolos regulamentadores dos atos administrativos, bem como (iii) melhor aproveitamento das informações produzidas desde a postulação administrativa.

⁶⁴ *Ibidem.* p.85

⁶⁵ *Ibidem.* p.76

⁶⁶ *Ibidem.* p.85

⁶⁷ *Ibidem.* p.149

⁶⁸ *Ibidem.* p.114

Em suma, as propostas apresentadas pelo Instituto, partem todas de um mesmo princípio, qual seja: “*para diminuir o fluxo de judicialização, faz-se necessário o fortalecimento do processo administrativo*”⁶⁹, vez que, assim seria possível oferecer uma melhor análise conclusiva da demanda, “*de modo que essas não precisem de escrutínio adicional por parte do Judiciário*”⁷⁰. Em outras palavras, a hipótese aplicada é a de que: retomando a confiança do administrado quanto às decisões proferidas administrativamente, minimizaria-se a recorribilidade à esfera judicial.

Sobressai-se a proposta quanto à necessária uniformização de dos entendimentos e convergência entre as teses jurisprudências e os atos normativos do ISS, para tanto, além da pesquisa recomenda uma maior troca de informações entre os agentes públicos e juízes, com vistas na redução da desarmonia das decisões, aconselha-se:

“Caberia ao Poder Judiciário, em especial ao Conselho Nacional de Justiça, um esforço de consolidar os entendimentos jurisprudenciais dominantes, de modo a orientar com maior clareza e previsibilidade a atuação do próprio INSS e dos demais integrantes do sistema de Justiça na prevenção à judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais”⁷¹

Tal fato estaria apto a identificar parâmetros claros na jurisprudência, para fins de implementá-los no âmbito administrativo, visando, assim, reduzir a judicialização de demandas, podendo, assim ser aplicado, não só no caso do ISS, mas também para demais órgãos administrativos, que sofrem com a mesma problemática. Pois, assim, independente da esfera escolhida pelo administrado, administrativa ou judicial, a decisão seria coesa e provida de uniformidade.

⁶⁹ *Ibidem.* p.143

⁷⁰ *Ibidem.* p.149

⁷¹ *Ibidem.* p.147

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a (re)apreciação de matérias relativas às decisões administrativas no âmbito judicial não é questão recente. Partindo de bases eminentemente principiológicas, relacionadas ao direito processual e, claro, ao Direito Administrativo, a doutrina sempre buscou analisar as causas e limites da revisão pelo Poder Judiciário de decisões proferidas pela Administração Pública.

À luz dos princípios, como o da inafastabilidade de jurisdição, da coisa julgada, da segurança jurídica e da proporcionalidade, ou dos juízos, como os de legalidade e discricionariedade, a conclusão seria a que as decisões administrativas podem ser judicialmente revisadas, haja vista sua inaptidão de dar às suas demandas solução definitiva.

Contudo, a necessidade de fixar critérios específicos e objetivos para essa apreciação se mostra de extrema importância para o contexto atual do ordenamento jurídico brasileiro, em que as bases meramente principiológicas e hermenêuticas não se mostram mais eficientes, considerando-se o expressivo aumento do número de demandas administrativas constantemente analisadas pelo Poder Judiciário.

Talvez o sistema jurisdicional adotado no Brasil, ao retirar da esfera administrativa o poder de dar fim às suas controvérsias, excluindo a existência do Contencioso Administrativo no país, tenha entregado ao Poder Judiciário, não apenas o domínio do exercício jurisdicional ou o autoridade de ser o guardião da legalidade, sendo o único capaz de desenvolver tal função, mas também a possibilidade deste analisar qualquer matéria sob, ao menos, a ótica da legalidade, desde que sempre ressaltados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Na prática, e muito em razão da subjetividade de tais princípios, na tentativa se de fixar parâmetros objetivos à atuação do Judiciário, incorre-se, na verdade, em sentido oposto. Como demonstrado, a flexibilização de parâmetros judiciais e redução de princípios administrativos tiraram do processo administrativo - já bastante limitado, considerada sua impossibilidade de dar palavra final a suas próprias decisões, ante à inexistência do instituto da coisa julgada -, também a segurança jurídica e a confiança de seu procedimento pelo administrado.

O presente trabalho, por meio do exame do instituto da coisa julgada e sua existência no âmbito do processo administrativo, observou hipóteses nas quais se compreende haver a possibilidade de revisibilidade de decisões pelo Poder Judiciário, ante nebuloso cenário resultante da falta de precedentes específicos aplicados na realidade do nosso ordenamento jurídico atual. Demonstrando, a partir do recorte de decisões administrativas previdenciárias, o impacto gerado pela incerteza e pelo silêncio legislativo, que leva a atuação do Judiciário ser moldada tão somente por princípios muitas vezes subjetivos, resultando em um constante aumento da judicialização de demandas administrativas, tornando, cada vez maior, o já extenso acervo processual no país.

Contudo, outras hipóteses que não foram aqui verificadas, podem ser significativas para a análise destes eventuais impactos, certo de que a Administração Pública possui uma gama de diversos outros órgãos, além do INSS, para corroborar com esse entendimento, podem ser analisados precedentes que também envolvem: CADE, CARF, Agências Reguladoras, entre outros. Para que assim, confirme-se a hipótese aqui versada da revisibilidade de decisões administrativas, ser hoje no Brasil, um problema, maior que seu próprio propósito, que seria garantir direitos aos administrados.

Constatada tal premissa, cabe também analisar o possível impacto da alta recorribilidade de decisões administrativas sob possíveis aspectos econômicos do Direito, considerando os custos à estrutura do Estado na realização da “dupla análise” de uma mesma controvérsia, por instâncias administrativas e judiciárias.

Por fim, dada extrema relevância e a necessidade de uma aprofundada análise desse fenômeno, bem como certo de que essas não foram esgotadas no presente trabalho, tão menos todas as questões teóricas envolvidas, salienta-se que, não se buscou aqui avaliar qual seria, dentre as decisões, seja de esfera administrativa ou judiciária, a mais correta. Não se fazendo, assim, qualquer juízo de valor, mas, tão somente uma reflexão sobre prováveis problemas e impactos que a judicialização de demandas administrativas pode ocasionar para o ordenamento jurídico brasileiro, ante ao alto índice de processos administrativos recorridos ao Poder Judiciário

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, José Henrique Mouta. ***A estabilização das decisões judiciais decorrente da preclusão e da coisa julgada no novo CPC: reflexões necessárias.*** In: DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo (Coord.). *Coisa julgada e outras estabilidades processuais*. 1ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.
- BANDEIRA MELLO, Celso Antônio. ***Curso de Direito Administrativo***. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota Técnica n. 03/201/DBA/SNAS/MDS. ***Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o Processo de judicialização do benefício/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.*** Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA) – Brasília: MDS, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativa_s/NotaTecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF> Acessado entre novembro e dezembro de 2020.
- BURINI, Bruno Correa. ***Processo administrativo de apuração de conduta anticoncorrencial: perspectiva instrumentalista.*** Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.
- CABRAL, Antonio do Passo. ***As estabilidades processuais como categoria incorporada ao sistema do CPC.*** In: DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo (Coord.). *Coisa julgada e outras estabilidades processuais*. 1ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. ***Manual de Direito Administrativo***. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- CINTRA, Antônio Carlos Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. ***Teoria Geral do Processo***. 29ª ed., São Paulo, Malheiros, 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Direito Administrativo***. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- _____. ***Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo.*** Revista Fórum Administrativo (FA). ano 13, ed. n. 147. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- _____. ***Princípios do processo judicial no processo administrativo.*** Brasil: Conjur, 2015.
- DIDIER JR, Fredie. ***Curso de Direito Processual Civil - Introdução ao Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento.*** 15ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**, 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Relativizar a coisa julgada material**. p. 30. In: **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. n. 55/56. São Paulo: Centro de Estudos, 2001.

INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf> Acessado entre novembro e dezembro de 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Judicialização de Pedidos de Benefício de Prestação Continuada e Aposentadoria Rural - TRF-1**. Brasília: MPDG, 2018. p.4. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/181220_NT_9_Astec.pdf>. Acessado entre novembro e dezembro de 2020.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia ed. autorità della sentenza - ed altri scritti sulla cosa giudicata**. Trad. *Eficácia e autoridade da sentença*. Traduzido por Alfredo Buzaid e Benvindo Aires; Tradução dos textos posteriores à edição de 1945 e notas relativas ao direito brasileiro vigente, Ada Pellegrini Grinover. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIAS CONSULTADAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm <Acessado entre outubro e dezembro de 2020.

_____. **Decreto-Lei n. 4.657 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. Publicada em 4 de setembro de 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm <Acessado entre outubro e dezembro de 2020.

_____. **Lei nº 13.105/15 – Código de Processo Civil (CPC/15)**. Publicada em 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm <Acessado entre outubro e dezembro de 2020.

STJ. **AREsp 1108757/PI**, Estado do Piauí X Ariadne Ferreira Farias e Outros. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 30/11/2020, DJe 03/12/2020.

_____. **AgInt nos EDcl no REsp 1764612/PB**, Danilo Félix Azevedo e Outros X Estado da Paraíba e Outro. Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 30/06/2020, DJe 23/06/2020

_____. **AgInt no RMS 62551/PR**, Márcio Rogério Lourenço X Estado do Paraná, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 30/11/2020, DJe 02/12/2020.

_____. **AgInt no RMS 58.931/ES**, Weliton Luiz Nunes Pereira X Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 28/09/2020, DJe 30/09/2020.

_____. **MS 22645/DF**, Maria Helena Lund de Limeira Tejo X Advogado Geral da União, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 10/06/2020. DJe 05/08/2020.

_____. **REsp 1612931/MS**, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul X Estado de Mato Grosso do Sul, julgado em 20/06/2017, DJe 06/12/2017

_____. **Tema 106. REsp 1657156/RJ**, Estado do RJ X Fátima Thereza Esteves dos Santos de Oliveira, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 25/04/2018, DJe 04/05/2018.

STF. **AgR RE 1083955**, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/05/2019, DJe 06/06/2019.